

Relatório conclusivo

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

REVISTA DO BNDE

69rd
Jan. / Jun. 1978

25 ANOS DE BNDE: AVALIAÇÃO

ESTE EXEMPLAR
NÃO PODE SER EMPRESTADO.
SE DESEJAR, PEÇA CÓPIA DO ARTIGO

RELATÓRIO CONCLUSIVO

5 - RELATÓRIO CONCLUSIVO

Este trabalho se baseia nos relatórios elaborados pelos grupos e nas anotações efetuadas durante a reunião plenária.

Em relação a cada item do roteiro utilizado no seminário, redigiu-se um texto que corresponde à síntese das posições assumidas pelos grupos. Registraram-se, também, posicionamentos não coincidentes com a conclusão prevalecente, quando adotados por grupo ou individualmente por participante.

A - ASPECTOS GERAIS

Além de registrar sua posição ante os itens que compõem o roteiro de trabalho distribuído, alguns grupos abordaram pontos de ordem geral que refletem o consenso obtido ao longo dos debates. Esses pontos são mencionados a seguir.

GRUPO I - Houve concordância entre os membros do grupo em relação aos seguintes aspectos:

- a) foi decisiva a importância do BNDE no processo do desenvolvimento nacional;
- b) o desempenho do Banco tem sido altamente satisfatório, fazendo jus ao reconhecimento e ao respeito das empresas nacionais;
- c) em face de "a" e "b", são irrelevantes e não merecem registro as pequenas discordâncias quanto a uma

ou outra das expressões utilizadas no texto, desde que haja concordância quanto à essência e ao sentido geral.

O grupo registrou, entretanto, sua frustração pelo fato de restringir-se o trabalho à avaliação do desempenho do BNDE, em relação ao qual não há discordâncias fundamentais. Na verdade, a maior parte do tempo foi consumida pela descrição de temas de política econômica e social, que, embora externos ao BNDE, condicionam sua atuação.

Sugeriu o grupo, em consequência, que, quando oportuno, o BNDE promova Seminário de âmbito mais amplo, que inclua a "moldura" em que se enquadra sua atuação, para o efeito de examinar-se, onde couber, a conveniência de rever rumos e objetivos.

Com relação ao desempenho do BNDE, duas observações de caráter geral mereceram ainda menção:

- a) **CAPITALIZAÇÃO** - O endividamento excessivo das empresas constitui problema fundamental. É imperioso que o BNDE, a par da política de financiamentos com correção monetária reduzida, expanda substancialmente os programas e os mecanismos de capitalização.
- b) **DESCENTRALIZAÇÃO** - O Banco deve acentuar sua política de descentralização, caminhando, progressivamente e quanto possível, para transformar-se em Banco de segunda linha. As solicitações individuais devem ser decididas, quanto possível, por quem esteja situado na proximidade do problema a resolver e dos

fatos a examinar. A especificidade e a peculiarização das decisões e a consideração de determinadas prioridades regionais serão melhor atendidas mediante a utilização ainda mais ampla e corajosa dos agentes regionais e locais do Sistema - bancos de desenvolvimento e bancos de investimento qualificados - observadas as diretrizes, as normas e as exigências estabelecidas pelo Banco.

GRUPO II - O grupo considerou a evolução da economia brasileira na direção de uma moderna sociedade industrial, cuja característica fundamental é a presença de empresas de grande porte, onde a dimensão da escala industrial é determinada pelas economias de escala (indispensáveis ao processo de competição internacional, numa economia aberta) e pelos problemas vinculados ao desenvolvimento tecnológico.

Ao longo do processo de industrialização nacional, o grupo registrou os efeitos da inflação na formação de capital, admitindo que uma inflação moderada poderá propiciar alguma transferência de renda no sentido de elevar a poupança e favorecer a taxa de investimentos. Entretanto, uma inflação aguda, sem dúvida nenhuma, destrói o mecanismo de transferências e produz efeitos altamente negativos sobre o nível das poupanças e a qualidade dos investimentos.

Nesse contexto, o grupo reconheceu que, de um modo geral, o desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, assim como em outros países, não se fez exclusivamente à base de poupanças voluntárias.

Discutiu-se o problema da concentração da poupança em algumas instituições oficiais: Secretaria de Planejamento, Banco Central, BNDE, Banco do Brasil, BNH e Caixas Econômicas, principalmente, concluindo-se que, no grau a que atingiu, essa concentração induz ao capitalismo de Estado.

Sugeriu-se, em consequência, que o Governo deveria promover a sua descentralização.

Abordou-se a questão "Financiamentos versus Capitalização", havendo unanimidade em reconhecer que a ênfase no financiamento é, em grande parte, decorrência do sistema de concentração da poupança. O ideal, no âmbito das empresas, é que importante parcela dos lucros seja estimulada a se transformar em capital. Atualmente, está ocorrendo que os lucros são tributados e o resultado dessa tributação (Imposto de Renda, IOF, FGTS, PIS, PASEP etc.) é transformado em financiamento.

O grupo reconheceu que a criação do BNDE constituiu marco importante no processo de industrialização nacional e, também, que ao longo de sua existência, constantes mudanças foram efetuadas nas modalidades operacionais do Banco, adaptando-o à própria evolução da economia brasileira.

Assim, reconheceu-se três fases importantes na vida do BNDE:

- 1.ª Fase - dedicada à infra-estrutura: energia, transporte e comunicação;
- 2.ª Fase - apoio à indústria de transformação, especialmente à siderurgia, assim como ao financiamento de longo prazo para investimentos fixos de bens de capital (FINAME) e à tecnologia (Funtec);
- 3.ª Fase - incentivo à indústria privada de grande porte e estímulo à empresa nacional na ocupação dos "espaços vazios", bem como apoio à indústria de bens de capital e insumos básicos, através de projetos de impacto direto no balanço de pagamentos.

Admitiu-se como positiva a ampliação da área de atuação do Banco, na direção da capitalização das empresas nacionais (EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA).

GRUPO III - Anteriormente à discussão específica de cada quesito apresentado, o grupo considerou indispensável tecer algumas considerações iniciais sobre os próprios critérios de avaliação do BNDE, sugeridos pelos quesitos constantes do roteiro.

A observação fundamental, e que contou com o consenso, é a de que o relatório apresentado aos participantes e os próprios quesitos conduziam a uma avaliação do comportamento do Banco relativamente restrita e voltada para dentro da Instituição, destacando, principalmente, os aspectos operacionais. Em outras palavras, o material distribuído, aparentemente, propunha uma avaliação do BNDE, admitindo como dados os demais instrumentos de política econômica e, em particular, aqueles que dizem respeito à política de desenvolvimento industrial, ao mercado de capitais, setor externo etc. A impressão foi a de que os elementos apresentados no relatório e o conteúdo do roteiro sugeriam uma avaliação intermediária, concentrada em aspectos de eficiência operacional do Banco no contexto institucional em que o mesmo está inserido, muito mais do que uma consideração de eficácia, diretamente relacionada com os objetivos e características do desenvolvimento econômico do País, considerados desejáveis.

Nessas condições, a resposta mais adequada à maioria dos quesitos apresentados provavelmente implicaria na formulação de alternativas não consideradas (Critério Outra Alternativa), com referência freqüente às distorções ou inadequações identificadas a nível da política econômica como um todo. Desse modo, optou-se pela colocação preliminar de algumas observações gerais relativas ao contexto mais amplo, de modo a se concentrar, posteriormente, a avaliação dos quesitos mais especificamente na atuação operacional do Banco, admitidos, portanto, como exógenos a essa avaliação os demais instrumentos de política econômica. Muito

embora em alguns dos quesitos tenha sido impossível deixar de considerar totalmente esses outros aspectos, a avaliação final das posições assumidas pelo grupo não pode ignorar a hipótese de trabalho adotada e acima identificada.

Várias foram as considerações iniciais apresentadas. Identifica-se, entretanto, um ponto fundamental, que aparentemente teve o consenso de todo o grupo, e que diz respeito àqueles fatores e distorções que, presentemente, dificultam ou inibem o acesso da empresa privada nacional ao mercado de capitais, quanto à sua possibilidade de obter recursos de capital de risco para ampliação de suas atividades. Nesse contexto fica claro que a ampliação da oferta de recursos de capital de empréstimo, ainda que a longo prazo e, eventualmente, a juros favorecidos, não constitui condição suficiente para viabilizar o desenvolvimento da empresa privada nacional, que se acredita indispensável à manutenção de um sistema de economia de mercado para a economia brasileira.

Relacionadas ou não com essa observação geral, é de se registrar as seguintes observações apresentadas pelos participantes, anteriormente à resposta aos quesitos:

- a) registrou-se, inicialmente, o elogio unânime à iniciativa do BNDE em promover o Seminário de Avaliação, seja pela ampla exposição de seus programas à crítica de vários elementos representativos do setor privado e de várias áreas de atividades, seja pelo que a iniciativa permite identificar em termos de atitude e disposição de identificar pontos menos desejáveis e de inovar sempre que necessário;
- b) o BNDE é a mais importante fonte de recursos para financiamento de investimentos privados existente no

país e a única existente em termos de financiamento a longo prazo para investimentos na indústria de transformação, com base em recursos de poupança interna;

- c) essa posição de predominância do BNDE, entre outros fatores, está essencialmente ligada à sua posição de administrador de recursos de fundos de poupança forçada, canalizados para o setor público;
- d) a existência e ampliação da oferta de recursos de capital de empréstimo de longo prazo de amortização, mesmo que eventualmente a taxas favorecidas, não constitui condição suficiente para viabilizar o desenvolvimento da empresa privada nacional;
- e) a análise do mercado de capitais no Brasil, conquanto permita identificar a criação de um conjunto de instrumentos de captação de poupança interna, compulsória ou voluntária, que teve grande sucesso na elevação substancial nas taxas de poupança, conduz também à observação de que, presentemente, existe um conjunto de distorções e fatores dificultando substancialmente o acesso da empresa privada nacional a recursos de capital de risco;
- f) conquanto não tenha havido exame exaustivo por parte do grupo e sequer tenha sido submetido ao consenso, registrou-se que alguns desses fatores de distorções se relacionam às próprias condições oferecidas por instrumentos de captação da poupança voluntária, direcionando parcela extremamente significativa da mesma ao setor público; em outras palavras, o próprio setor público criou alternativas de aplicação de poupança cujas taxas de retorno, conjuga-

das à garantia oficial (risco quase nulo) e elevada liquidez, estabelecem patamar muito elevado de taxas de juros, provavelmente incompatíveis com a remuneração que pode ser oferecida pelo setor privado, por aplicações de maior risco e menor liquidez, limitada esta, como é óbvio, à taxa de retorno privada dos investimentos; o tratamento tributário dos ganhos de capital, especialmente os ligados à valorização imobiliária, também foi apontado como um dos fatores de distorção do mercado de capitais;

- g) desse modo, considera-se essencial que o exame do problema do financiamento da empresa privada nacional leve em conta a criação de mecanismos e eliminação de distorções, de modo a permitir a obtenção de recursos de capital de risco. Incidentalmente, observou-se, também, que alguns dos mecanismos criados pelo BNDE, especialmente aqueles que envolvem repasses a juros subsidiados e outros que visam suprir deficiências de capitalização das empresas, decorrem da constatação de existência dos problemas acima mencionados, essencialmente ligados à insuficiente capitalização da empresa nacional;

- h) como observações gerais, ainda quanto ao Relatório apresentado, registrou-se a ausência de análises ligadas às origens de recursos do BNDE e ao seu posicionamento e grau de coerência no contexto da política econômica e financeira do sistema financeiro nacional.

GRUPO IV - Inicialmente procedeu à análise da situação atual e das transformações econômicas dos últimos vinte e cinco anos, para

melhor caracterizar e qualificar os papéis desempenhados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. As conclusões decorrentes dessa análise estão explicitadas a seguir.

Enquanto não tivermos um mercado de capitais organizado, capaz de prover recursos de longo prazo, seja através do mercado de ações ou através do mercado de debêntures, o BNDE continuará sendo o único mecanismo habilitado a conceder financiamento de longo prazo às empresas.

Daí resulta a posição monopolística do BNDE nesse tipo de crédito, o que pode gerar incompreensões e conflitos com o setor privado, particularmente no que se refere ao critério de alocação de recursos, uma vez que o BNDE, como instituição financeira pública, atende a prioridades de ordem nacional, utilizando-se de critérios de avaliação social. Por sua vez, as empresas privadas se orientam pelo livre jogo das forças do mercado.

De qualquer modo, o BNDE, com a atual dotação de recursos, atende a cerca de dez por cento (10%) do financiamento da formação bruta de capital fixo da Nação. É importante salientar que, desses dez por cento da formação de capital, 80 por cento são dirigidos para o setor privado nacional.

Vale dizer também que, na tendência recente de sua evolução, o BNDE, apesar de dispor de recursos da poupança compulsória, atende prioritariamente ao setor privado nacional. Os recursos aplicados em 1976 devem representar 20% da formação de capital do setor privado. Como foram orientados para setores do empresariado nacional, corresponde a um apoio substancial, a juros subsidiados, ao fortalecimento da posição de mercado do empresariado privado nacional, em setores básicos para a economia e onde a concorrência estrangeira é acionada.

Apesar do apoio do BNDE, a carga financeira das empresas que recorrem ao

financiamento de longo prazo é alta, na medida em que as suas taxas de acumulação de capital e ampliação da capacidade produtiva são também muito elevadas. Em nenhum país do mundo as empresas conseguem acompanhar um acelerado ritmo de crescimento econômico sem se endividar.

Por conseguinte, as reclamações dos empresários parecem prender-se a dois pontos: o volume corrente da dívida que se acentua com a situação inflacionária e o problema da reserva de mercado. Ambos os problemas transcendem, no entanto, a esfera do BNDE. No que se refere ao primeiro problema, é da responsabilidade da política monetária e financeira global do Governo. No tocante ao segundo problema, só o setor de bens de capital por encomenda, em suas relações com o setor público, poderia ter essa garantia de mercado.

Mas, para resolver este último problema, que requer o entrosamento entre as várias agências do setor público, o BNDE é hoje, por força de sua trajetória de apoio ao setor privado, um órgão de expressão relativa pouco significativa no financiamento de grandes projetos industriais. E, conseqüentemente, com pouco poder de barganha em relação a eles, de modo particular em face das empresas públicas, auto-suficientes em matéria de recursos internos e externos.

Quanto ao problema de capitalização da empresa privada nacional, afora a retenção de lucros e a participação acionária do BNDE ou de bancos de investimentos, a possibilidade de operação de um mercado aberto de capitais parece ser inviável na atual situação inflacionária do país. Cabe lembrar mais uma vez que mesmo os países como os Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, onde tais mercados possuem solidez e diversificação conhecidas, o aporte do mercado de capitais à ampliação do capital das empresas não ultrapassa dez por cento. É o que acontece, por exemplo, num mercado de mais fôlego,

como o dos EUA. Em outros, essa contribuição não passa de sete por cento.

Para finalizar, é preciso lembrar que o montante global de recursos do BNDE mal dá para atender aos setores prioritários - insumos básicos e bens de capital. Assim, o reconhecimento de outras prioridades nacionais - tais como desequilíbrios regionais, agroindústria e pequena e média empresa - fica naturalmente prejudicado no âmbito do BNDE, em virtude da disponibilidade limitada de recursos financeiros, conquanto esses outros setores prioritários tenham e venham se constituindo em preocupação do BNDE.

B - CONCLUSÕES SOBRE OS ITENS DEBATIDOS

I - Comportamento Operacional

Sintetizando a média do posicionamento dos grupos, cabe o texto abaixo:

A diversificação operacional verificada a partir de meados da década de 60 revela o comportamento ágil do Banco, e sesubstanciou em termos de programas e fundos instituídos, modalidades operacionais, subsidiárias etc. Através desta diversificação, o Sistema BNDE contribuiu para a evolução do capitalismo nacional e ofereceu ao empresário suporte que se aproxima de suas aspirações de crescimento.

As seguintes observações foram feitas por um dos grupos:

- a orientação doutrinária tem sido adequada aos interesses nacionais;

- operacionalmente, é correta a posição do BNDE como financiador dos grandes projetos nacionais;

- é necessário ampliar a tendência recente de uma apropriação de recursos relativamente maior ao setor privado nacional;

- é imprescindível o aprofundamento do processo de descentralização de decisões com respeito à alocação de recursos, com o objetivo de atender peculiaridades regionais e diferenças de escala entre empresas. Essa descentralização de decisões deveria ser feita através da incorporação de um maior número de agentes privados e públicos e da concessão de maior autonomia.

II - Prioridades Atuais

As atuais prioridades setoriais (equipamentos e insumos básicos) são compatíveis com o desenvolvimento nacional, refletindo o desafio maior enfrentado pelo País no momento, decorrente da insuficiente produção daqueles bens que vêm onerando a pauta de importações. A substituição dessas importações (respeitando os princípios da rentabilidade econômica) e, até mesmo, a geração de excedentes exportáveis, afigura-se como alternativa político-econômica mais evidente. Contudo, maior ênfase deveria ser atribuída ao desenvolvimento tecnológico e, segundo um dos grupos, à agroindústria.

Convém ressaltar que os mecanismos instituídos pelo BNDE são insuficientes, por si só, para gerar efeitos decisivos, pois a viabilização dos investimentos depende também de outros instrumentos de apoio do Governo. Há evidências de falta de coordenação e

coerência entre a política de financiamento do BNDE e, por exemplo, as políticas de compras das grandes empresas estatais, de industrialização em geral e de capital estrangeiro. Assim, uma série de contradições torna, às vezes, o trabalho do BNDE improdutivo, embora louvável em si.

III - Transformações na Economia Nacional

Parte das transformações ocorridas na economia nacional, principalmente no setor industrial, pode ser creditada ao BNDE, não apenas pelos recursos aplicados, mas também pelo relacionamento dinâmico com o empresário. Pode-se caracterizar como fundamental a atuação do BNDE na implantação de ramos da infra-estrutura, na década de 50, e, posteriormente, de segmentos industriais básicos, viabilizando a presença da empresa nacional. Sem a massa crítica do Banco, certos setores não estariam implantados, ou exibiriam outra fisionomia, em termos de controle acionário. Por intermédio do Sistema BNDE, estão se formando e mantendo sob controle privado interno empresas em setores chaves da indústria.

Houve equipe que considerou insatisfatório o apoio oferecido a alguns setores como, por exemplo, agroindústria, com grande potencial exportador.

Com referência a um trecho da versão original deste item, que menciona a existência de "espaços vazios na economia nacional", estabeleceu-se, em plenário, um debate entre os participantes, do qual destacam-se os tópicos abaixo.

- Na estrutura industrial brasileira não há nenhum espaço vazio, está tudo absolutamente repleto. Concorrem no mercado dezenas de milhares de empresários nacionais de todos os tamanhos, centenas de empresários inter-

nacionais e algumas empresas públicas que competem entre si. Havendo espaços cheios demais, a indústria tenderá a um processo de concentração e a briga não será para ocupar espaços vazios, mas sim para ver quem permanece no mercado. Praticamente, há oferecimento de empresário para tudo, menos naqueles segmentos onde, o risco e o capital são altíssimos; nesses os oferecimentos são escassos e o próprio estado não dá conta do que tem a fazer. Há espaço vazio, isto sim, na agricultura, na agroindústria e nas matérias-primas. Nos últimos cinco anos, a entrada de registro de empresas, por exemplo, para o setor de bens de capital é inacreditavelmente alto.

- Há várias interpretações para o conceito de espaço vazio; precisamos estabelecer qual está sendo usado neste debate. Trata-se de decidir quem vai ocupar um espaço anteriormente ocupado pela importação? É um conceito de espaço vazio. Faz-se indispensável a existência de uma regra de jogo, definindo quem preencherá esse espaço: se é a empresa privada nacional, se é a multinacional, ou se é a estatal. A Resolução n.º 9 procura disciplinar os critérios. Há muitos outros conceitos de espaço vazio.
- Esses setores onde há intenção de preencher espaço, via substituição de importações, já dispõem de empresas suficientes para cumprir tal objetivo.

IV - Saldo da Atuação

O BNDE constitui importante ponto de apoio à empresa privada nacional, pois a evolução da economia brasileira tende a favorecer o crescimento das empresas estrangeiras e estatais. Os setores mais dinamizados por uma política de rápida substituição

de importações são os de capital intensivo e tecnologia sofisticada, naturalmente mais acessíveis às multinacionais e estatais.

A ação exercida e o tipo de apoio oferecido pelo Sistema BNDE indicam um empenho em ajudar a conferir ao empresário nacional poder de competir e se posicionar naqueles ramos produtivos mencionados, além dos outros onde sua tradicional predominância deve ser consolidada.

Portanto, a gestão de parcela da poupança nacional por parte do Sistema BNDE constitui um fator de privatização da economia, em termos de empresário brasileiro, conforme demonstra a predominância do setor privado entre seus clientes. Sua flexibilidade operacional resulta em um gênero de apoio à empresa privada impossível de ser oferecido por outra instituição de crédito, nas atuais circunstâncias.

Houve grupo que justificou a importância do BNDE como ponto de apoio à empresa privada, pela falta de alternativa ao empresário, que não dispõe, inclusive, de um mercado de capitais adequado. Outro grupo ressaltou que a carência de uma política industrial coerente e as alterações inesperadas na implantação de importantes projetos nacionais criam um clima de incerteza que acentua ainda mais o significado do apoio do BNDE.

V - Apoio a Projetos Complexos

Com base em estudo de casos apresentados, todos os grupos consideraram conveniente o procedimento adotado pelo Banco, pouco ortodoxo em relação às práticas bancárias, quando necessário à viabilização de complexos projetos sob controle privado nacional. Nesse sentido, o apoio do Banco foi vital aos empreendimentos relatados.

Houve concordância quanto à impossibilidade de obter-se no sistema financeiro privado, nacional e internacional, o tipo de apoio concedido pelo BNDE em tais ocasiões.

VI - Participação Acionária

Todos os grupos consideraram a criação da EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA uma iniciativa pioneira, de grande significado como instrumento de fortalecimento da empresa privada nacional. Ademais, várias observações foram feitas, entre as quais destacam-se as seguintes:

- a) ainda não há tempo útil para avaliar o comportamento dessas subsidiárias;
- b) há a probabilidade de surgirem dificuldades na absorção das ações pelo mercado, quando as subsidiárias se retirarem do capital das empresas;
- c) em relação à FIBASE justifica-se esse tipo de apoio, dadas as características do setor onde atua; entretanto, no caso das demais subsidiárias, o suporte ao capital acionário poderia ser feito de forma descentralizada, através de estímulos fiscais aos "underwritings", envolvendo as instituições financeiras privadas;
- d) do ponto de vista da privatização, o BNDE deve manter e reforçar a orientação no sentido de minimizar a interferência na gestão das empresas, limitando-se a um papel no Conselho de Administração das empresas, onde são aprovados os aspectos mais fundamentais;
- e) os mecanismos Finac e Procap poderiam constituir alternativas mais vantajosas, sob o ponto de vista da privatização e descentralização. Contudo, esses dois programas estão sofrendo limitações, decorrentes das garantias exigidas e dos excessivos riscos atribuídos aos bancos de investimento; reconhece-se que as deficiências básicas se localizam na

estrutura do mercado de capitais e na legislação referente ao processo de capitalização;

- f) Procap e Finac têm o seu lugar, mas constituem mecanismos diferentes das subsidiárias; o Finac também possui uma conotação de endividamento do empresário, não chegando a resolver o fundo da questão; e o Procap ainda está sendo testado, com resistência dos bancos de investimento;
- g) devido à falta de apoio à formação de capital próprio das empresas, e à inexistência de mercado acionário, as subsidiárias do BNDE constituem contribuição excepcional e corajosa; nesse momento não há nenhum outro mecanismo disponível para o empresário nacional.

VII - Ação da FINAME

Houve consenso quanto ao papel fundamental desempenhado pela FINAME no desenvolvimento do setor de bens de capital, aprovando-se o seguinte texto:

- * Um dos fatores primordiais para a consolidação das indústrias implantadas no País é a garantia de mercado. Esta verdade é mais nítida no caso das fabricantes de máquinas e equipamentos, pois os financiamentos externos induzem à compra no exterior de equipamentos produzidos no País, mas desamparados de créditos baratos e de longo prazo, para sua venda. A fim de neutralizar essa tendência, dando maior poder de competição à indústria nacional, foi criada a FINAME, que vem desempenhando papel fundamental no desenvolvimento do setor de bens de capital, contribuindo para a consolidação do mercado de equipamentos nacionais. O número

de operações aprovadas e o incremento anual dos créditos concedidos atestam esta convicção, refletindo, ainda, elevada agilidade operacional.

VIII - Ação do FMRI

Houve concordância quanto à validade da preocupação em elevar o poder de competição das empresas privadas nacionais, sobretudo as localizadas nos setores tradicionais, através do aumento de escala (mediante fusão e incorporação de grupos) e da recuperação daquelas potencialmente dinâmicas, mas com problemas financeiros e estruturais que ameaçam sua sobrevivência e a própria nacionalização do setor. Registram-se as seguintes apreciações sobre a ação do FMRI:

- a) o BNDE não deve incluir o FMRI no quadro de suas atividades principais mas, sim, atuar de forma esporádica, complementar e através de agentes;
- b) a ação do FMRI não tem surtido o efeito esperado, não solucionando, em muitos casos, o problema da empresa;
- c) as informações oferecidas aos participantes do Seminário não são suficientes para se proceder a uma avaliação do desempenho do FMRI;
- d) o FMRI cumpre satisfatoriamente com seus objetivos.

IX - Ação do Funtec

Foi unânime a conclusão de que o BNDE decidiu acertadamente ao oferecer apoio subsidiado à capacitação tecnológica, sem a qual não há desenvolvimento autêntico. Embora haja predominado opinião favorável quanto à atual política do Funtec, baseada na capacitação das empresas nacionais, determinados grupos observaram que:

- a) a ação do Funtec ainda é insuficiente e deveria cobrir faixas mais amplas, assumindo riscos maiores e alocando volume de recursos superior;
- b) deveria haver maior coordenação entre as entidades envolvidas na área de desenvolvimento tecnológico.

X - Sistema de Bancos de Investimento e de Desenvolvimento

Registrou-se a decisiva influência do BNDE sobre a expansão do sistema de bancos de investimento e de desenvolvimento, através dos repasses efetuados por BNDE/FINAME, que contribuíram para o aprimoramento operacional desses bancos. Os repasses aumentaram acentuadamente entre 1965/76, refletindo uma tendência descentralizante por parte do BNDE. Algumas considerações, no entanto, partiram dos grupos, entre as quais:

- a) a ênfase descentralizante deveria ser mais acentuada, no sentido de ampliar a regionalização dos critérios de prioridade, atribuindo-se aos agentes maior delegação;
- b) a atuação do BNDE representa, principalmente, uma descentralização das aplicações e não tanto da captação de recursos, pois tanto os bancos de investimento como os estaduais de desenvolvimento não dispõem suficientemente de instrumentos próprios de captação de poupança compatíveis com financiamento a longo prazo.

Debateu-se o papel dos bancos de investimento (BI's) no contexto do financiamento de longo prazo, havendo quem questionasse o seu desempenho como agente sensível às prioridades do desenvolvimento econômico. Entre os argumentos apresenta-

dos durante o debate, foram registrados os seguintes:

- a) Em grande número de casos, os BI's são criados para atender somente aos interesses dos conglomerados a que pertencem.
- b) Existem grupos empresariais que conseguiram se expandir com base no mercado de capitais e no apoio dos bancos de investimento. Em termos gerais, os BI's não estão conseguindo exercer plenamente o seu papel; contudo, existem casos concretos em que a capitalização da empresa nacional foi conseguida através desses bancos.
- c) O maior problema dos BI's é que a poupança de longo prazo está concentrada através da poupança compulsória e governamental. Deveria ser montado em esquema pelo qual a captação continuasse como está - pois no atual estágio da economia brasileira não há alternativa -, mas a aplicação fosse descentralizada.
- d) Existem alguns BI's com mentalidade de banco de investimento, mas a maioria são verdadeiros cartórios financeiros.
- e) A escassez de bons bancos de investimento prejudica o objetivo, almejado por todos, de se criar um canal privado de captação e condução da poupança. A inexistência de um sistema de empresas financeiras privadas realmente respeitáveis e eficientes impede, por algum tempo, o alcance desse objetivo. Daí o risco de que certas sugestões nesse sentido enfraqueçam, o único canal eficiente, disponível na economia brasileira, para captar e direcionar recursos e, até mesmo, regenerar os bancos de investimento privados: o BNDE.

- f) Os BI's não chegaram a provar, realmente, suas possibilidades dentro do sistema financeiro. Ainda é cedo para se fazer um julgamento, pois esses bancos não tiveram oportunidade de demonstrar para que vieram.
- g) Banco de investimento é empresa financeira e, como tal, deve ter lucro. Seu apoio à indústria está condicionado à compatibilidade entre as necessidades do empreendimento a ser financiado e a rentabilidade dessa empresa financeira. Não é um banco público de desenvolvimento econômico, que pode aplicar recursos a fundo perdido.
- h) A razão estrutural dos problemas verificados não se localiza na má gestão dos BI's; na verdade, não existe uma faixa de mercado para eles.
- i) Falta aos BI's uma carteira de redeconto, que daria liquidez às suas operações. Com esse instrumento - que funcionou durante dois meses, sendo extinto no governo anterior - os BI's poderiam atuar melhor.
- j) Os BI's foram criados sob uma legislação bastante híbrida; eles são, ao mesmo tempo, bancos de desenvolvimento, "investment bank", no sentido americano, e, ainda, contêm muito de financeiras. Há uma incompreensão bastante grande quanto ao papel desses bancos, tanto por parte de seus próprios administradores quanto das autoridades. Quando houver maior grau de compreensão eles poderão desempenhar um papel relevante.

XI - Crescimento das Aplicações

Todos os grupos consideraram insuficiente, em relação às necessidades de finan-

ciamento a longo prazo, o crescimento das aplicações do Sistema BNDE, no último decênio. Segundo um dos grupos, o Banco vinha perdendo sua posição relativa na oferta global de crédito do sistema financeiro, e a incorporação dos recursos do PIS/PASEP apenas serviu para que o BNDE retomasse sua participação relativa (equivalente a 1964).

A necessidade de aumentar, em termos reais, os recursos oferecidos pelo Sistema BNDE deve, de acordo com um dos grupos, levar em conta a política monetária, sob seu ângulo antiinflacionário.

XII - Condições de Financiamento

Prevaleceu a opinião de que as condições de financiamento praticadas pelo BNDE não são plenamente compatíveis com suas finalidades, embora coerentes com as fontes de recursos de que dispõe. Entretanto, ainda assim constituem as mais favoráveis do mercado financeiro nacional.

Referiu-se um grupo à necessidade de haver coordenação entre as condições de financiamento e as políticas tarifárias e de controle de preços que, muitas vezes, alteram a rentabilidade da empresa.

XIII - Risco dos Empreendimentos

Dos cinco grupos, quatro interpretaram como apropriada a um banco de desenvolvimento a atitude do BNDE ante o risco inerente aos investimentos que apóia. Um grupo considerou tímido o comportamento do Banco a esse respeito, devido às garantias exigidas na concessão de financiamento; para os fins de fomento, dever-se-ia atribuir maior ponderação às perspectivas futuras dos empreendimentos do que às garantias hipotecárias atuais.

XIV - Pequenas e Médias Empresas

Verificou-se grande dispersão de opiniões a respeito do apoio do BNDE às peque-

nas e médias empresas. Para uns, a ação do Banco foi satisfatória, devendo se exercer sempre através de repasses. Para outros, o Banco deveria se concentrar apenas nos grandes empreendimentos, criando-se uma instituição especializada no atendimento às unidades de pequeno porte. Houve, ainda, quem considerasse essencial uma atuação mais intensa do Banco junto a esse segmento, sempre sob o mecanismo de repasse a agentes.

Com referência a essas três posições debatidas em plenário, foram abordados os seguintes tópicos:

- a) o Sistema BNDE não deve concentrar-se junto às pequenas e médias empresas, tanto em face da limitação de recursos geridos, como pela inadequação de sua estrutura para o relacionamento com esses empresários;
- b) o BNDE não atua diretamente nesse segmento empresarial; todos os seus financiamentos são concedidos, atualmente, através de repasses a agentes, por intermédio do Programa de Operações Conjuntas (POC); desta forma, supera-se possíveis inadequações ao relacionarmento com os pequenos e médios empresários;
- c) os critérios de prioridade praticados pelo BNDE em seus repasses não são suficientemente regionalizados; assim, certos empreendimentos de menor porte, relevantes para a economia local, não se enquadram nas ênfases do POC;
- d) deveria ser criado um sistema regional para financiamento à pequena e média empresa, com taxas de juros ainda mais subsidiadas, atendendo às peculiaridades de cada área;
- e) as prioridades regionais não são totalmente prejudicadas pelo POC, pois os agentes possuem um nível de alçada que lhes permite conceder financiamento sem consultar o BNDE. Apenas acima desse nível pode haver conflitos; por exemplo: determinado empreendimento se reveste de importância para o Estado, mas não é prioritário nacionalmente, dada a existência de capacidade ociosa no setor;
- f) não se pode separar o problema da pequena e média empresa do conjunto de uma estratégia industrial, comercial, agrícola etc; provavelmente, uma das linhas de viabilidade da pequena empresa é sua conexão com a grande, como fornecedora ou qualquer outro meio; assim, um organismo que apóia os grandes complexos produtivos deve incluir entre suas preocupações as unidades derivadas;
- g) a pequena ou média empresa que está submetida à grande localiza-se, sobretudo, no setor metal-mecânico paulista; aí, o BNDE pode resolver o problema. As outras pequenas e médias estão nos ramos tradicionais e têm sofrido uma taxa de modernização significativa. Elas modernizam equipamento com uma violência tal que, primeiro, despedem mão-de-obra; segundo, passam a ter uma grande necessidade de capital e; terceiro, começam a concorrer desmedidamente e a margem de lucro cai. Há também o problema das plantas localizadas a nível de mercado regional; se não houver um sistema financeiro que as proteja, a tomada dessas plantas, através do "take over" será automática, em períodos de recessão;
- h) é preciso que haja uma coordenação central, em termos de política de financiamento à pequena e média empresa e, provavelmente, em ter-

mos de apropriação de recursos, em função de prioridades nacionais; porém é indispensável o vínculo aos problemas regionais, mediante delegação aos organismos repassadores. Não deve haver um órgão especializado para essas empresas; cabe ao BNDE considerá-las dentro do painel geral de uma política industrial e comercial. A aplicação deve ser descentralizada ao máximo, permanecendo o processo no BNDE;

- i) o apoio à pequena e média empresa não se faz exclusivamente através do BNDE. Há uma frente muito grande de apoio. Por outro lado, nessas unidades o problema é mais de giro do que propriamente de investimento. Assim, deve ser mantida a posição fundamental de que mediante a descentralização pode variar de natureza conforme o destinatário, o usuário e o programa. No POC, a descentralização pode ser efetuada de maneira mais vigorosa. Por outro lado, preconizar a adoção de um outro mecanismo central, equivale às pequenas e médias empresas abrirem mão do que dispõem em troca de nada;
- j) em certa ocasião, o romantismo cooperativista levantou a bandeira de órgão próprio de financiamento às cooperativas; e a consequência foi deixá-las na orfandade, a partir da criação do BNCC, que resultou em uma ilusão.

XV - Ação Regional

Também neste item não se chegou a um consenso, constatando-se posições como:

- a) os mecanismos de fomento regional adotados pelo BNDE são adequados

e o incremento dos recursos aplicados nas regiões menos desenvolvidas, nos últimos 10 anos, foi significativo;

- b) o desenvolvimento regional não deve constituir preocupação central do BNDE; seu apoio deve dirigir-se a investimentos prioritários ao desenvolvimento nacional, qualquer que seja sua localização; as preocupações regionais são da maior importância, mas escapam à ação do Banco;
- c) os mecanismos de fomento regional adotados pelo BNDE são insatisfatórios; deveriam ser intensificados;
- d) a prioridade dos investimentos deve ser estabelecida segundo critérios nacionais, independentemente da região. A ênfase regional correta se traduz em termos de mecanismos e instrumentos de diferenciação, tais como taxa de juros, prazo, garantia, "del credere" etc;
- e) o fomento regional pode ser exercido através de medidas destinadas a descentralizar as decisões, atribuindo maior autonomia aos agentes repassadores.

Conforme observação de um dos participantes, a crise da política regional brasileira reside, em parte, na premissa usual de que o programa regional é um fato isolado dos grandes projetos nacionais e do esforço de desenvolvimento nacional. É preciso assumir centralmente uma consciência de política regional, para que essa política seja eficiente; do contrário, ela se fará apenas em benefício dos Estados que podem "dar murros na mesa". Aqueles desprovidos de patrocínio político para manejar decisões centrais poderão ter seus programas preteridos, mesmo quando dispõem de potencial econômico.

É indispensável compatibilizar a programação regional com os objetivos nacionais; mas, para que isso ocorra, toda a política nacional, traduzida em termos de grandes projetos, de instrumentos financeiros, de

políticas setoriais, de investimentos em infraestrutura etc, deve inspirar-se também em objetivos regionais que sejam válidos sob a ótica de uma formulação espacial da política nacional de desenvolvimento.